REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 434

Panamá, 13 de noviembre de 2013

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción

Contestación de la demanda.

El Licenciado Amhed Del Vivar Díaz Medina, actuando en representación de **Leisa Isabel Ramos Atkinson**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1160 de 8 de julio de 2013, emitida por la **Procuradora General de la Nación**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

A. La parte actora aduce la infracción del artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, el cual dispone, entre otras cosas, que en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o

adopten las entidad públicas el orden jerárquico será el siguiente: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos (Cfr. fojas 5 a 6 del expediente judicial);

B. El recurrente también invoca la violación de los artículos 3, 4, 5, 6 y 61 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009 que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial, los que, en su orden, establecen los principios generales en los que se funda la Carrera del Ministerio Público; la enumeración de los funcionarios que se encuentran excluidos de ese régimen de carrera; el derecho a la estabilidad laboral de la que gozan los servidores amparados por el mencionado régimen que accedan a los cargos mediante el cumplimiento de las exigencias establecidas en la ley; y, a la forma en que se iniciará el procedimiento disciplinario, así como algunas reglas inherentes a su tramitación (Cfr. fojas 6 a 10 del expediente judicial); y

C. El artículo 348 del Código Judicial, relativo a las atribuciones especiales del Procurador General de la Nación (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con las constancias procesales, por medio de la Resolución 1160 de 8 de julio de 2013 la Procuradora General de la Nación resolvió dejar sin efecto el nombramiento de Leisa Isabel Ramos Atkinson como Agente de Instrucción Delegada, con funciones en la Fiscalía Auxiliar de la República (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Luego de notificarse de esta medida, la afectada presentó un recurso de reconsideración que fue decidido mediante la Resolución 58 de 12 de julio de 2013, la cual confirmó en todas sus partes lo dispuesto en el acto administrativo

originario, agotando de esa forma la vía gubernativa (Cfr. fojas 14 y 15 expediente judicial).

Producto de tal situación, el 30 de agosto de 2013 la recurrente presentó ante la Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1160 de 8 de julio de 2013, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 2 a 12 del expediente judicial).

La actora fundamenta la pretensión descrita en el párrafo que antecede, aduciendo la supuesta infracción de los artículos 35 de la Ley 38 de 2000; 3, 4, 5, 6 y 61 de la Ley 1 de 2009; y 348 del Código Judicial, cuyos cargos de ilegalidad serán analizados por este Despacho en la forma que a continuación se expone:

1. Al sustentar el concepto de violación del artículo 35 de la Ley 38 de 2000, la demandante señala, en lo medular, que con la emisión de la Resolución 1160 de 8 de julio de 2013, objeto de impugnación, la Procuradora General de la Nación vulneró tal disposición, puesto que, a través de aquélla, dejó sin efecto un acto de superior jerarquía como lo es el Decreto 556 de 23 de noviembre de 2009, a través del cual se le nombró de forma permanente en la posición 2783, razón por la cual, en su opinión, la entidad desconoció el orden jerárquico de aplicación de las normas descrito en el artículo antes indicado (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

En torno a este cargo de infracción, consideramos necesario aclarar que las disposiciones de la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, no resultan aplicables a la situación en estudio, puesto que la misma se rige por una ley especial, a saber, la Ley 1 de 2009 que instituye la Carrera del Ministerio Público, cuyas fuentes supletorias, según lo dispone su artículo 75, son el Código Judicial y, en su defecto, la Ley de Carrera Administrativa; por lo que

mal puede la actora invocar la violación del artículo 35 de la Ley 38 de 2000, de ahí que solicitemos que el mismo se descarte.

2. Por otra parte, la demandante señala que el acto administrativo acusado infringe los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Ley 1 de 2009 y el artículo 384 del Código Judicial, puesto que, al dejarse sin efecto su nombramiento, se desconoció que ocupaba una posición de permanencia en la institución, a la cual había accedido luego de un período de prueba, de ahí que estima que gozaba del régimen de estabilidad laboral establecido en la ley que instituye la Carrera del Ministerio Público.

En ese sentido, también señala que el cargo en el cual se desempeñaba no se encuentra incluido dentro del listado de posiciones que, por disposición de la Ley, no forman parte de esa carrera pública, por lo que considera que no era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, razón por la cual, a su juicio, la Procuradora General de la Nación no podía removerla utilizando como fundamento la potestad discrecional de la autoridad nominadora.

Contrario a lo argumentado por el apoderado judicial de la actora, esta Procuraduría debe advertir que en la situación bajo análisis la entidad demandada no ha incurrido en la violación de estas normas, pues, ella no era una funcionaria incorporada al régimen de Carrera del Ministerio Público establecido en la Ley 1 de 2009, tal como explicaremos a continuación.

En efecto, debemos precisar que si bien es cierto que al momento de emitirse el acto acusado la recurrente ocupaba una posición permanente dentro de la estructura de personal de la Procuraduría General de la Nación y que la misma había superado un período probatorio al inicio de su vinculación laboral, tales circunstancias no la acreditan como una funcionaria incorporada a la Carrera del Ministerio Público, puesto que, para adquirir esa condición era indispensable

que cumpliera con todos los requisitos y etapas procedimentales establecidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 1 de 2009, los cuales son del siguiente tenor:

> "**Artículo 14**. Requisitos de ingreso a la Carrera. Los requisitos de ingreso a la Carrera del Ministerio Público serán los siguientes:
> 1. Ser de nacionalidad panameña y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;
> 2. Reunir los requisitos mínimos de idoneidad, grado académico, edad y experiencia que se exigen para desempeñar el cargo, de acuerdo con la presente Ley y el Manual Descriptivo de Cargos.
> 3. No tener incompatibilidades para el ejercicio del cargo en los supuestos previstos en la Ley.
> 4. Haber aprobado satisfactoriamente los exámenes, las pruebas y demás requisitos de ingreso exigidos.
> 5. Haber cumplido satisfactoriamente el período de prueba, que en el caso de los Fiscales será de seis meses.
>
> "**Artículo 15**. Procedimiento de ingreso. El procedimiento de ingreso al sistema de Carrera del Ministerio Público se desarrollará en siete etapas:
> 1. Convocatoria.
> 2. Concurso de antecedentes o examen de libre oposición.
> 3. Integración de la lista de elegibles.
> 4. Selección y nombramiento.
> 5. Período de prueba.
> 6. Evaluación de ingreso.
> 7. Otorgamiento del estatus de servidor de Carrera.
> El procedimiento de ingreso será desarrollado mediante reglamento".

En la situación en estudio, puede advertirse que Leisa Ramos no ingresó a la Procuraduría General de la Nación cumpliendo con todos los requisitos y el procedimiento descrito en los artículos antes transcritos, sino, como bien lo señala esa entidad en su informe explicativo de conducta, a través de una designación discrecional de la autoridad nominadora, es decir, sin que mediara un concurso de méritos; razón por la cual su cargo correspondía a aquellos que dentro de la estructura de personal son de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En consecuencia, al no encontrarse la actora amparada por el régimen de Carrera del Ministerio Público establecido en la Ley 1 de 2009, ésta no puede

exigir a su favor los derechos y prerrogativas que esa ley reconoce de forma exclusiva a favor de los servidores públicos que formen parte del mismo.

Por ello, siendo Leisa Isabel Ramos Atkinson una funcionaria de libre nombramiento y remoción, la misma podía ser removida del cargo que ocupaba, con fundamento en la potestad discrecional que para tal efecto posee la autoridad nominadora; razón por la cual, el acto acusado se encuentra jurídicamente sustentado en la Ley 1 de 2009, en concordancia con el numeral 7 del artículo 384 del Código Judicial, el cual atribuye al Procurador General de la Nación, entre otras funciones, las de nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia.

3. Finalmente, la actora aduce la violación del artículo 61 de la Ley 1 de 2009, indicando que, aunque en la resolución acusada no se hace referencia a ningún proceso disciplinario seguido en su contra, lo cierto es, que al momento de ser destituida era objeto de una investigación de esa naturaleza, lo que, a su juicio, resultaba consonó con su condición de funcionaria de carrera; sin embargo, en la situación en estudio, se le destituyó negándole el reconocimiento de tal categoría (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En relación con este cargo de infracción, solicitamos que el mismo sea descartado por el Tribunal, pues, carece de aplicabilidad en el negocio jurídico objeto de nuestra consideración, debido a que, tal como se ha explicado con anterioridad, la expedición de la Resolución 1160 de 8 de julio de 2013, a través de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de la actora, obedeció exclusivamente al ejercicio de la potestad discrecional que en esta materia detenta la autoridad nominadora; habida cuenta de que Ramos Atkinson no estaba incorporada al régimen de Carrera del Ministerio Público, razón por la que la norma cuya infracción se aduce no forme parte del conjunto de disposiciones a las

que podía recurrir la entidad demandada para fundamentar legalmente el acto acusado.

Cabe señalar, que de acuerdo con lo que ha sido expresado en reiterada jurisprudencia de la Sala, la potestad discrecional de la que goza la autoridad nominadora le permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una Ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, sin que para ello sea necesaria la configuración de causas de naturaleza disciplinaria, tal como ocurrió en la situación en estudio. Éste fue el criterio sustentado por la Sala en Sentencia de 25 de abril de 2003 que en lo pertinente indica:

> "En primer término, es de advertir que la resolución administrativa que destituye del cargo a la señora GIRAUD, y el acto confirmatorio de dicha decisión, han dejado claramente establecido que la destitución no obedece a la comisión de falta disciplinaria alguna, sino a la potestad de la autoridad nominadora para remover al personal subalterno que no goce de estabilidad.
>
> La Sala Tercera ha reconocido en numerosas oportunidades la potestad discrecional de la autoridad nominadora para remover de su cargo a los servidores públicos, indicando que ello es posible sin que medie ninguna causa disciplinaria, siempre que se trate de funcionarios no protegidos por un régimen de estabilidad." (La subraya es nuestra).

En el contexto de lo antes expuesto, podemos concluir que el acto administrativo impugnado no vulnera de manera alguna los artículos 35 de la Ley 38 de 2000; 3, 4, 5, 6 y 61 de la Ley 1 de 2009; ni el 348 del Código Judicial, razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 1160 de 8 de julio de 2013, emitida por la Procuradora General de la Nación, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las peticiones del actora.

IV. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de la parte

demandada, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada**.**

V. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 553-13